

Adviescommissie Water

Aan
De minister van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum	Bijlage(n)
19 mei 2016	1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
AcW-2016/104107	IENM/BSK-2015/35949

Onderwerp
Advies waterkwaliteit

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

In juni vorig jaar heeft de Adviescommissie Water (AcW) een eerste advies aan u uitgebracht over waterkwaliteit. Daarin kondigde de commissie aan onderdelen van dat advies nader uit te werken. Het resultaat van die verdere uitwerking biedt de AcW u aan in bijgevoegd vervolgadvies.

De waterkwaliteit in Nederland is niet op orde. De onder uw regie in gang gezette delta-aanpak waterkwaliteit is een goede stap in de richting van een noodzakelijk nationaal programma om de waterkwaliteit te verbeteren. In het advies doet de AcW een aantal aanbevelingen om die aanpak verder in te vullen. Belangrijk is met name om verantwoordelijkheden scherper te benoemen.

De commissie pleit voor een voortvarende aanpak van hardnekkige problemen. Focus is nodig op nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en nieuwe stoffen zoals geneesmiddelen. De AcW adviseert zo snel mogelijk te starten met de voorbereiding van de volgende generatie stroomgebiedbeheersplannen. Uitgangspunt bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland was dat functies op dezelfde locatie zouden kunnen blijven en dat waterkwaliteitsmaatregelen niet ten koste van de landbouw mogen gaan. De AcW adviseert dit uitgangspunt los te laten. Ruimte is nodig voor een gebiedsgerichte aanpak met gedifferentieerde doelen en maatregelen. Voor nieuwe stoffen moet, naast bronbeleid, worden ingezet op verbeterde zuivering van het afvalwater. Met name voor medicijnresten is daar niet aan te ontkomen.

Tegelijkertijd is verdere analyse en kennisopbouw nodig. De commissie adviseert een gezamenlijk gecoördineerd kennisprogramma op te zetten. Als onderdeel daarvan zou voor nieuwe stoffen een 'early warning and response' systeem moeten worden opgezet.

De commissie is graag bereid haar advies verder aan u toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

De voorzitter van de Adviescommissie Water
Hans van der Vlist

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

T (070) 456 95 54
F (070) 456 90 78
info@adviescommissiewater.nl
www.adviescommissiewater.nl

Adviescommissie Water

ADVIES

AcW-2016/87710

19 mei 2016

ADVIES WATERKWALITEIT

1. Inleiding

Aanleiding en doel advies
De waterkwaliteit in Nederland is niet op orde. Sinds de jaren tachtig is de kwaliteit weliswaar verbeterd, maar de laatste jaren is een stagnatie opgetreden in die verbetering. Met name de concentraties van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen overschrijden de normen op verschillende plekken. Dit heeft gevolgen voor de ecologische en chemische kwaliteit van onze wateren en voor gebruiksfuncties zoals de drinkwaterwinning.
Volgens een analyse van het Planbureau voor de Leefomgeving zullen de doelen die gesteld zijn in de Kaderrichtlijn Water niet worden gehaald, als er geen extra maatregelen worden genomen[1]. Daarnaast zijn er nieuwe waterkwaliteitsproblemen die onze leefomgeving en gezondheid kunnen beïnvloeden, zoals resten van geneesmiddelen, microplastics en nanodeeltjes. Ook de OESO geeft aan dat Nederland een te laag ambitieniveau heeft met betrekking tot de waterkwaliteit[2].

Er is dus een duidelijke noodzaak om de waterkwaliteit te verbeteren. Daarom heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu het initiatief genomen voor een “Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater”. Minister Schultz van Haegen heeft de Adviescommissie Water (AcW) gevraagd om haar te adviseren over het waterkwaliteitsbeleid. Dat advies zal betrokken worden bij de verdere uitwerking van de Delta-aanpak.

Vraagstelling advies
In juni 2015 heeft de AcW een eerste advies uitgebracht over waterkwaliteit. In dit vervolgadvies zal de commissie dat op onderdelen nader uitwerken. De AcW stelt zich daartoe de vraag wat er nodig is om het waterkwaliteitsdossier een versnelling te geven zodat het doel van een goede waterkwaliteit binnen afzienbare termijn wel bereikt zal worden.

Om die vraag te beantwoorden gaat de commissie allereerst in op de legitimatie van het waterkwaliteitsbeleid; waarom is een goede waterkwaliteit voor Nederland van belang? (3.1). Vervolgens zal zij kort aangeven hoe de huidige toestand is ten opzichte van de doelen (3.2). In paragraaf 3.3 komt de noodzaak aan de orde van een snellere verbetering van de waterkwaliteit en een voortvarende uitwerking van de Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater. In de paragrafen daarna zal de commissie dieper ingaan op de opgaven (3.4), het type maatregelen dat getroffen kan worden (3.5), de governance

---

[1] PBL, 2015. Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Eindrapport ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water.
[2] OESO, 2014. Water Governance in the Netherlands: fit for the future?

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

T (070) 456 95 54
F (070) 456 80 26
info@adviescommissiewater.nl
www.adviescommissiewater.nl

die nodig is om die opgaven aan te pakken (3.6) en de organisatie van de kennisontwikkeling met betrekking tot waterkwaliteit (3.7).

Totstandkoming advies
De AcW heeft zich voor dit advies laten informeren door betrokkenen van overheden, het bedrijfsleven[3] en kennispartijen. Zij heeft werkbezoeken afgelegd aan het RIVM, Deltares en aan de unit water van het DG Environment van de Europese commissie. Ook heeft de commissie zich laten informeren over ontwikkelingen in andere landen, zoals Zweden en de Rijnoeverlanden.
De commissie heeft in de loop van het adviestraject regelmatig kennisgenomen van de voortgang van de Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater. In de eindfase van het adviestraject heeft de commissie twee bijeenkomsten georganiseerd met als doel externe partijen te laten reflecteren op de bevindingen van de AcW: één met kennispartijen en één met bestuurders.



[3] LTO, de brancheorganisatie voor producenten van gewasbeschermingsmiddelen Nefyto, en de brancheorganisatie van geneesmiddelenfabrikanten die zich richten op de ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen Nefarma.

2. Advies op hoofdlijnen

Urgentie verbetering waterkwaliteit

- De waterkwaliteit in Nederland moet sneller verbeteren om te voldoen aan de maatschappelijke doelen van chemisch schoon en ecologisch gezond water, geschikt voor functies zoals drinkwaterbereiding. De AcW is ervan overtuigd dat de maatregelen zoals die nu in de stroomgebiedbeheersplannen zijn opgenomen onvoldoende zijn om de gestelde doelen te halen. Een ingebrekestelling door de Europese Commissie met betrekking tot de implementatie van de Kaderrichtlijn Water kan worden verwacht.
- Nederland moet de ambitie hebben om een mondiaal voorbeeld te zijn op watergebied door te laten zien hoe een goede waterkwaliteit in een dichtbevolkte delta met intensieve landbouw mogelijk is.
- Nederland loopt echter op meerdere onderdelen van het dossier waterkwaliteit achter bij verschillende andere landen.

Nationaal programma

- Een serieuze aanpak van de opgave vergt duidelijke keuzen. Een nationale programmatische aanpak onder regie van het Rijk is hiervoor noodzakelijk.
- De Delta-aanpak waterkwaliteit is een eerste stap in de richting van deze nationale programmatische aanpak. De Delta-aanpak moet voortvarend verder worden uitgewerkt en worden voorzien van concrete acties en afspraken. Een heldere verantwoordelijkheidstoedeling is daarbij cruciaal.
- De AcW adviseert in de verdere aanpak te focussen op nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en nieuwe stoffen (geneesmiddelen en microplastics).
- Nieuwe problemen moeten op tijd worden gesignaleerd door het invoeren van een ‘early warning and response’ systeem, zoals ook in de gezondheidszorg bestaat.
- In zijn algemeenheid ziet de commissie kansen in het verbinden van het waterkwaliteitsdossier aan andere opgaven in de betrokken sectoren. Een voorbeeld is het sturen op bodemconditie in de landbouw. Een ander voorbeeld is het pharmafilter waarin alle afvalstromen van een ziekenhuis gezamenlijk worden behandeld. Zuivering van afvalwater van resten geneesmiddelen gaat daarbij samen met verbetering van de logistiek in het ziekenhuis.

Gebiedsgerichte aanpak

- Uitgangspunt bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland was dat functies op dezelfde locatie zouden kunnen blijven en dat waterkwaliteitsmaatregelen niet ten koste van de landbouw mogen gaan. De AcW adviseert dit uitgangspunt los te laten, omdat het te beperkend is om regionaal de meest effectieve keuzen te kunnen maken.
- De commissie adviseert om voor de problemen met betrekking tot nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naast de bestaande generieke aanpak een gebiedsgerichte aanpak te hanteren, omdat veel problemen en oplossingen locatiespecifiek zijn. Zowel doelen als maatregelen moeten worden gedifferentieerd naar wat nodig is in een gebied.
- Waterschappen moeten meer nadrukkelijk regisseur worden voor de waterkwaliteit in hun gebied en samen met agrariërs in hun gebied zoeken naar maatwerkoplossingen binnen nationale en provinciale kaders. Zij moeten een emissiebeleid voeren voor de landbouw.
- Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) kan daar een belangrijk rol in spelen, mits dat veel minder vrijblijvend wordt en verder gaat dan pilots. Het DAW moet

zich binden aan emissiedoelstellingen voor de landbouw. Agrariërs kunnen niet verantwoordelijk worden gesteld voor het bereiken van een bepaalde waterkwaliteit. Die verantwoordelijkheid hebben de waterbeheerders. Mochten de maatregelen voor het terugdringen van emissies niet voldoende zijn voor het bereiken van de waterkwaliteitsdoelen dan zijn aanvullende maatregelen nodig.

- Een feedbackmechanisme is noodzakelijk om lessen vanuit het gebiedsgerichte spoor zo nodig door te vertalen naar aanvullend generiek beleid. Het lerend vermogen moet worden vergroot.

Ketenaanpak nieuwe stoffen

- Voor nieuwe waterkwaliteitsproblemen, zoals resten van geneesmiddelen, is het nodig een ketenaanpak te hanteren om te bepalen aan welke knoppen het meest effectief gedraaid kan worden.
- Tegelijkertijd moeten voor geneesmiddelen ook al doelen worden gesteld en maatregelen worden getroffen. We moeten niet langer wachten tot de EU een strategie opstelt of tot alle kennisvragen zijn beantwoord.
- Waterbeheerders moeten worden verplicht resten van geneesmiddelen uit het afvalwater te zuiveren. De commissie vindt dat in ieder geval extra geavanceerde zuivering noodzakelijk is, een bronaanpak alleen is onvoldoende. Bijkomend voordeel is dat daarmee ook andere microverontreinigingen worden verwijderd.

Verantwoordelijkheden scherper beleggen, regie bij het Rijk

- In de delta-aanpak moeten de verantwoordelijkheden van partijen scherper worden belegd. De minister van IenM is systeemverantwoordelijk en voert nationaal de regie. De gebiedsregie voor waterkwaliteit ligt bij de waterschappen.
- De eigen verantwoordelijkheid van actoren voor het beperken van emissies moet worden gestimuleerd, maar wel met duidelijke randvoorwaarden en een afrekenmechanisme. Onderzoek moet worden gedaan naar de beste prikkels om gedragsverandering te bereiken.
- Financiële prikkels moeten in ieder geval worden versterkt, bijvoorbeeld door de waterschapslasten afhankelijk te maken van emissies. Dat geeft een prikkel om gedrag aan te passen en past binnen het principe “de vervuiler betaalt”.

Kennisontwikkeling

- Het is noodzakelijk dat er meer kennis wordt ontwikkeld over de effecten van nieuwe stoffen en over de effectiviteit van maatregelen. Verdere kennisontwikkeling mag echter geen excuus zijn het nemen van maatregelen uit te stellen.
- De kennisontwikkeling is te versnipperd en de doorwerking van kennis naar beleid is onvoldoende. De commissie adviseert daarom een gecoördineerd kennisprogramma waterkwaliteit op te zetten.

3. Toelichting op het advies

3.1 Een goede waterkwaliteit is essentieel

De AcW acht een goede waterkwaliteit van existentieel belang voor Nederland. Het doel is chemisch schoon en ecologisch gezond water, geschikt voor duurzaam gebruik waaronder de drinkwaterwinning. Waterkwaliteit is een vestigingsvoorwaarde voor sectoren die water gebruiken, en kan niet los worden gezien van volksgezondheid, waterkwantiteit (te weinig of te veel water) en leefbaarheid. Het voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water is daarbij niet de kern van de zaak, maar een middel om deze maatschappelijke doelen te bereiken.
Daarnaast is het imago van Nederland als koploper op het gebied van waterbeheer een belangrijke reden om te blijven streven naar een goede waterkwaliteit. De OESO[4] concludeert dat Nederland gezien wordt als een mondiaal voorbeeld op het gebied van waterbeheer. Het kabinet heeft de ambitie dat Nederland die internationale koppositie op het gebied van water behoudt[5]. Daarvoor zijn investeringen nodig, niet alleen op het gebied van waterveiligheid, maar zeker ook op het gebied van watervoorziening en waterkwaliteit. Nederland kan laten zien hoe de waterkwaliteit in een dichtbevolkt land met intensieve landbouw toch op orde kan komen en blijven. De Adviescommissie Water vindt dat deze motivatie voor de aanpak van de waterkwaliteit tot nu toe onderbelicht is en ziet goede kansen om dit aspect in de topsector water, in goede samenhang met de topsector agri food, te versterken.

3.2 De waterkwaliteit is niet op orde

De commissie constateerde al in haar briefadvies dat de waterkwaliteit de afgelopen decennia flink verbeterd is, maar dat er nog steeds een aantal hardnekkige problemen bestaat. Op een aantal onderdelen is sprake van een groot verschil tussen de huidige toestand en de afgesproken doelen.

- Nutriënten blijven de normen overschrijden en de huidige maatregelen van de Kaderrichtlijn Water zullen niet voldoende zijn om die normen binnen de gestelde termijnen te behalen.[6]
- Er zijn nog steeds (soms forse) overschrijdingen van de normen van gewasbeschermingsmiddelen, zowel van toegelaten middelen als van reeds verboden middelen.
- Er zijn historische verontreinigingen met stoffen die al niet meer worden gebruikt, maar nog wel alomtegenwoordig zijn in het water[7]. Voor sommige stoffen in bepaalde wateren zal dit betekenen dat doelen niet haalbaar zijn.
- Uit de evaluatie van de gebiedsdossiers van drinkwaterwinningen uit grondwater door het RIVM blijkt dat bij 60% van de winningen extra maatregelen nodig zijn om de Kaderrichtlijn Water doelen te halen.
- Er zijn regelmatig incidenten zoals de lozing van pyrazool en het bestrijdingsmiddel dimethoaat die dwingen tot een innamestop van water ten behoeve van de drinkwaterproductie.
- Veel grote wateren zijn ecologisch niet op orde.

---

[4] OESO, 2014. Water governance in the Netherlands: fit for the future?
[5] Internationale Waterambitie, Ministeries van Buitenlandse zaken, Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu, 2016.
[6] PBL, 2015. Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Eindrapport ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water.
[7] Voorbeelden zijn PAK's en kwik.

Daarnaast zijn er nieuwe problemen die aandacht vergen. Voorbeelden zijn:

- Er zijn steeds meer signalen van effecten van resten geneesmiddelen op organismen[8].
- Microplastics zijn alomtegenwoordig in het milieu.

3.3 Tempo verbetering moet omhoog; Delta-aanpak voortvarend uitwerken
De AcW is ervan overtuigd dat het beleid, zoals dat nu met de stroomgebiedbeheersplannen is ingezet, onvoldoende is om de gestelde doelen te halen. Nederland loopt inmiddels achter bij een aantal andere landen in Europa, zowel bij de aanpak van nieuwe problemen[9], als met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Een ingebrekestelling door de Europese Commissie kan worden verwacht. Het moet dus echt beter.

Gezien het belang van een goede waterkwaliteit is de AcW van mening dat het waterkwaliteitsdossier een versnelling moet krijgen. Het uitgangspunt dat de implementatie van de Kaderrichtlijn Water haalbaar en betaalbaar moet zijn, heeft te veel remmend gewerkt. De maatschappelijke doelen moeten voorop staan.
De commissie is positief over de Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater die het afgelopen jaar in gang is gezet. Dat is een eerste stap in de richting van een noodzakelijke nationale programmatische aanpak. Het succes ervan hangt echter af van de vraag of die de komende tijd voortvarend verder uitgewerkt wordt. De Delta-aanpak moet leiden tot concrete acties met duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en financiering.

De commissie heeft de afgelopen periode het beeld gekregen dat met de Delta-aanpak waterkwaliteit de urgentie breder wordt gedeeld dan eerder het geval was, en dat er op hoofdlijnen een begin van overeenstemming is over de aanpak. Zij ziet een sterkere betrokkenheid van de regionale bestuurders[10] en bijvoorbeeld het ministerie van EZ. Wel wordt de urgentie nog vooral gedeeld op bestuurlijk niveau en nog niet op het niveau van de individuele ondernemer die de waterkwaliteit kan beïnvloeden door zijn handelen. Er zijn koplopers, maar het peloton is nog niet doordrongen van de noodzaak tot actie. Daarnaast is het van belang dat de urgentie om iets te doen aan de waterkwaliteit ook buiten de waterwereld wordt gevoeld, onder andere in de zorgsector en de landbouw. Naast het ministerie van EZ moet daarom ook het ministerie van VWS worden betrokken bij de delta-aanpak.

---

[8] Recent publiceerde NIOO-KNAW een onderzoek waarin wordt geconstateerd dat medicijnresten zorgen voor een verstoorde communicatie tussen organismen onder water.
[9] Florence Metz, Proefschrift 2016. Do Policy networks matter to explain policy design? A comparison of water policy networks and water protection policies for the reduction of micropollutants in four Rhine river riparian countries.
[10] De partijen die in de RBO's samenwerken aan de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. De AcW vindt het aanbod van de RBO's aan de minister van IenM om samen te werken aan de delta-aanpak positief.

In haar briefadvies adviseerde de AcW een strategie in drie stappen. Die aanpak is overgenomen in de Delta-aanpak Waterkwaliteit.
1). Gedeelde urgentie en opgaven in beeld
2). Maatregelen per keten en gebied
3). Governance: afspraken over taakverdeling en financiering

De AcW gaat in dit advies in op deze drie stappen en werkt die op onderdelen nader uit. Een belangrijk dwarsdoorsnijdend thema daarbij is kennisontwikkeling. Dat zal daarom apart in paragraaf 3.7 aan de orde komen.

3.4 Opgaven gezamenlijk in beeld
Het feit dat er op veel onderdelen een discrepantie is tussen het doel en de huidige toestand is onderkend. Om een beeld te krijgen van de opgave die er ligt om dat probleem te verkleinen, is het nodig om een goed gezamenlijk inzicht te krijgen in de bronnen die bijdragen aan de problematiek en de mogelijkheid om die bronnen te beïnvloeden. Daarna pas kan worden bepaald of de doelen in fysieke zin haalbaar zijn.

De commissie is van mening dat de grootste opgaven voor de waterkwaliteit voor wat betreft het bestaande beleid nu liggen bij nutriënten en bij gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast zijn er nieuwe opgaven, zoals resten van geneesmiddelen. Op deze onderwerpen zal de commissie daarom focussen in dit advies.

Dat wil niet zeggen dat er geen andere aspecten van waterkwaliteit zijn die aanpak behoeven. Een belangrijk voorbeeld is de inrichting van de grote wateren, zoals de Grevelingen, het IJsselmeergebied en het Volkerak-Zoommeer. Door inpoldering, vaargeulverruiming en de Zuiderzee- en Deltawerken zijn hier waterkwaliteitsproblemen ontstaan. In het kader van de Delta-aanpak waterkwaliteit is het noodzakelijk dat Rijkswaterstaat, het ministerie EZ (natuur), de betreffende provincies en natuurorganisaties daar maatregelen treffen. Beek- en rivierherstel draagt bij aan een ecologisch gezond watermilieu en wordt mede voor dit doel al volop ingezet, al zal voor een goed resultaat ook hierbij chemisch schoon water noodzakelijk zijn.
Daarnaast behoeven ook verzilting en de aanpak van andere nieuwe stoffen dan geneesmiddelen aandacht.

3.4.1 Nutriënten
Voor nutriënten zijn de opgaven redelijk in beeld. De resterende opgaven zijn helder. Wel speelt een discussie over de relatieve bijdrage van diverse bronnen (landbouw, historische verontreiniging, achtergrondbelasting door fosfaatrijke kwel). In de volgende stroomgebiedbeheerplannnen (2021-2027) moet duidelijkheid worden gegeven over de doelen die uiteindelijk worden gehanteerd en de bronnen die worden aangepakt.

De commissie is van mening dat de doelen zoals die nu in de Kaderrichtlijn Water zijn gesteld te generiek zijn. Enerzijds moeten de doelen voor nutriënten worden aangepast aan nieuwe inzichten in locatiespecifieke omstandigheden, bijvoorbeeld in gebieden waar inmiddels meer kennis is over natuurlijke achtergrondgehalten. Anderzijds moeten de doelen naar de mening van de AcW ook worden gedifferentieerd afhankelijk van de functie van een gebied. De vraag is daarbij waar welke kwaliteit nodig is en wat in fysieke zin haalbaar is. Voor sommige wateren moeten kwaliteitseisen strenger worden dan nu het geval is, omdat daar functies zijn die extra bescherming vergen. Voor bijvoorbeeld drinkwaterwinning kan vanuit de benodigde kwaliteit worden terug

geredeneerd naar de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater of grondwater dat wordt gebruikt als bron. Hetzelfde geldt voor kwetsbare natuur. Er zullen ook gebieden zijn waar de achtergrondconcentraties vanuit historische verontreinigingen zodanig hoog zijn dat het fysiek niet mogelijk is bepaalde doelen te halen.

Als wordt geconstateerd dat het niet mogelijk is om de gestelde doelen te halen, dan is het in de Kaderrichtlijn Water systematiek *in theorie* mogelijk om de doelen te verlagen. Doelverlaging vergt een uitgebreide verantwoording aan de Europese Commissie. Hoge kosten van maatregelen zijn voor de EU geen goed argument, omdat de Kaderrichtlijn Water uitgaat van het kostenveroorzakingsbeginsel en de EU vindt dat dat in Nederland nog onvoldoende is doorgevoerd. Als een doel fysiek niet haalbaar is, omdat bronnen niet kunnen worden beïnvloed ligt dat anders. Dat moet dan wel goed worden onderbouwd.

De commissie wil hier ook benadrukken dat het vaststellen van duidelijke langjarige locatiespecifieke doelen belangrijk is, niet alleen om naar Brussel te verantwoorden, maar ook zodat ondernemers en instellingen weten waar ze zich met investeringen en innovaties de komende periode op moeten richten.

3.4.2 Gewasbeschermingsmiddelen

Voor gewasbeschermingsmiddelen ziet de commissie dat de opgaven goed in beeld zijn. Tegelijkertijd zijn deze opgaven erg groot. Normoverschrijdingen van factoren 1000 of meer komen voor, ook van middelen die al verboden zijn. Het afgelopen jaar zijn incidenten geweest waarbij de drinkwaterwinning moest worden stilgezet, vanwege een hoge concentratie gewasbeschermingsmiddel[11].

3.4.3 Geneesmiddelen en overige nieuwe problemen

Wat betreft resten van humane geneesmiddelen is meer onderzoek nodig naar wat daarvoor de opgave is. Daarbij moet worden onderzocht welke stoffen de grootste problemen vormen, ofwel vanwege hun effecten, ofwel vanwege het volume waarin ze vrijkomen. Tegelijkertijd vindt de commissie dat vanwege het voorzorgsprincipe nu, op grond van wat we al wel weten, doelen moeten worden geformuleerd. In de volgende stroomgebiedbeheersplannen moeten naar de mening van de AcW deze doelen en maatregelen worden opgenomen. Nederland loopt op het gebied van de aanpak van geneesmiddelen achter ten opzichte van landen als Zwitserland en Duitsland en moet hier actie op gaan ondernemen.

De commissie wil specifiek aandacht vragen voor diergeneesmiddelen. Die zijn in het onderzoek nog onderbelicht, maar vormen potentieel door hun omvang van gebruik en diffuse verspreiding nog steeds een groot probleem voor de waterkwaliteit. De AcW beveelt daarom aan meer onderzoek te doen naar diergeneesmiddelen in de hele keten van productie, gebruik en vrijkomen. Dat onderzoek moet opgepakt worden door het Rijk (IenM, EZ, VWS), landbouwsector, producenten, waterbeheerders en onderzoeksinstellingen gezamenlijk. Vervolgens moeten ook hier doelen en maatregelen voor worden geformuleerd in de volgende stroomgebiedbeheersplannen.

Tenslotte zijn er opgaven voor stoffen die wel in beeld zijn als potentieel belangrijk maar waarvan de omvang nog onduidelijk is. Dan gaat het bijvoorbeeld over microplastics en nanodeeltjes. Hier is meer gecoördineerd onderzoek nodig naar voorkomen en effecten.

---

[11] Dimethoaat in de afgedamde Maas

Voor deze stoffen moet in Europees verband worden toegewerkt naar doelen en een strategie. Daarbij moet de ervaring van beleid in andere landen, zoals het verbod in de Verenigde Staten op de toepassing van microplastics in cosmetica, worden betrokken.

3.5 Extra maatregelen noodzakelijk, moeilijke keuzes nodig

Uit het voorgaande blijkt dat tot nu toe uitgevoerde en geplande maatregelen onvoldoende zijn om de doelen te bereiken. Extra inzet is dus nodig. De maatregelen die in de eerste en tweede generatie stroomgebiedbeheersplannen zijn opgenomen, zijn vooral die maatregelen die waterbeheerders relatief gemakkelijk konden uitvoeren, of maatregelen die al gepland waren. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanpassen van de inrichting van wateren, zoals het aanleggen van natuurvriendelijke oevers, en het verbeteren van de zuivering door de rioolwaterzuiveringsinstallaties. Nu zijn ook maatregelen nodig waarvoor andere partijen dan de waterbeheerders zelf aan de lat staan. Dat is lastiger te realiseren, maar zeker mogelijk.
De commissie verwacht dat de Europese Commissie in 2017 zal reageren op de huidige stroomgebiedbeheersplannen. Zij adviseert zo snel mogelijk te starten met de voorbereiding van de volgende generatie stroomgebiedbeheersplannen. Uiterlijk in 2018 moet de richting worden vastgelegd van het (gebiedsgerichte) beleid, zodat in 2021 de doelen en maatregelenpakketten onderbouwd in de stroomgebiedbeheersplannen kunnen worden opgenomen.

Belangrijk uitgangspunt bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland was dat functies op dezelfde locatie zouden kunnen blijven en dat waterkwaliteitsmaatregelen niet ten koste van de landbouw mogen gaan. De AcW adviseert dit uitgangspunt los te laten, omdat het te beperkend is om regionaal de goede keuzen te kunnen maken. Om verder te komen en een goede toestand van het watersysteem te bereiken, moeten nu wel de lastigere keuzen worden gemaakt. Het gaat dan om lokale extra restricties waar dat nodig is, zoals bij intrekgebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, waterwingebieden of natuurgebieden. Of het gaat om locatiekeuzen voor functies. Niet alles kan overal als we een goede waterkwaliteit willen bereiken.

Veel maatregelen leveren dilemma’s op. Kiezen voor bijvoorbeeld een gesloten systeem voor mest druist in tegen de maatschappelijke wens van koeien in de wei. Deze dilemma’s moeten in de Delta-aanpak expliciet worden gemaakt, zodat die tot politieke afwegingen kunnen leiden. In zijn algemeenheid ziet de commissie juist ook kansen voor het verbinden van het waterkwaliteitsdossier aan andere opgaven in de betrokken sectoren. In de paragrafen hierna komen voorbeelden daarvan aan de orde.

De commissie is van mening dat effectieve maatregelpakketten kunnen worden geformuleerd door een combinatie van een ketenaanpak en een gebiedsgerichte aanpak.

- Voor nieuwe stoffen is in deze fase vooral een ketenanalyse van belang waarin per keten wordt bekeken waar de meest effectieve maatregelen getroffen kunnen worden.
- Voor bestaande problematiek is al generiek beleid geformuleerd en acht de commissie het nu noodzakelijk om een gebiedsgerichte aanpak te hanteren om verder te komen.

Hieronder zullen deze sporen nader worden toegelicht. Eerst zal de commissie ingaan op nieuwe stoffen, daarna op landbouwgerelateerde problemen.

3.5.1. Ketenaanpak nieuwe stoffen

In haar briefadvies adviseerde de commissie om een ketenaanpak te hanteren waarin per keten in beeld wordt gebracht waar de maatregelen het meest effectief kunnen worden getroffen. Dat levert een analyse op van de knoppen waaraan gedraaid kan worden om de emissie van een bepaalde stof terug te dringen. Die ketenaanpak vindt al plaats bij geneesmiddelen en moet ook worden uitgevoerd voor microplastics en andere nieuwe stoffen. Uitgangspunt van de ketenaanpak is dat wordt gekeken naar zowel bronaanpak, toelating van middelen, gebruiksvoorschriften en tenslotte naar end-of pipe oplossingen waaronder zuivering. De ketenaanpak per spoor moet in samenhang gebeuren. Daar is de overkoepelende programmatische aanpak in de Delta-aanpak voor nodig. In het veld en bij de zuivering komen de verschillende problemen samen.

Voor nieuwe stoffen geldt bij uitstek dat meer kennis ontwikkeld moet worden over effecten, omvang van het probleem en mogelijke maatregelen. De commissie adviseert een ‘early warning and response’ systeem in te voeren waarmee nieuwe problemen snel worden gesignaleerd en een aanpak kan worden geformuleerd. Daarbij kunnen systemen zoals gebruikt in de gezondheidszorg en de voedselveiligheid als voorbeeld dienen. Het systeem bevordert dat kennis snel wordt gedeeld, ook internationaal. Kennisinstituten, waterbeheerders en drinkwaterbedrijven moeten samenwerken om zo’n systeem te ontwikkelen.

Wat betreft resten van geneesmiddelen is de commissie van mening dat zowel aan de bronkant als bij de zuivering maatregelen nodig zijn. Nederland moet hier snel actie op ondernemen. Ondertussen kan het Rijk bij de Europese Commissie aandringen op een strategie op Europees niveau, maar we moeten niet wachten met het formuleren van beleid en het nemen van maatregelen tot die er is.

Een aantal maatregelen dient nu in ieder geval getroffen te worden. Ten eerste vindt de commissie dat het aan te bevelen is om een algemene registratie van de milieueffecten van werkzame stoffen in humane geneesmiddelen in een openbaar register te verplichten. Een voorbeeld daarvoor is het Zweedse Fass systeem. Dat zal niet onmiddellijk het voorschrijfbeleid van artsen veranderen, maar het zal wel het bewustzijn vergroten. Bovendien kan dit systeem worden benut om ervoor te zorgen dat bepaalde middelen alleen met flankerend beleid mogen worden voorgeschreven, zoals verplichte urineopvang.

Gezondheid gaat in de praktijk echter voor milieuafwegingen. De commissie verwacht om die reden niet dat een ander toelatings- of voorschrijvingsbeleid veel zal kunnen opleveren in relatie tot waterkwaliteit. Daarom is ook de waterbeheerder aan zet om het probleem met betrekking tot geneesmiddelen in oppervlaktewater en grondwater aan te pakken. De commissie adviseert om de waterbeheerders te verplichten deze stoffen uit het afvalwater te verwijderen. Zij kunnen zelf bepalen waar in hun systeem dat het beste kan gebeuren: in instellingen, in de RWZI’s, of zelfs lokaal in wijken. Dat is een schaaldiscussie.

Zuivering bij ziekenhuizen en instellingen door middel van een Pharmafilter ziet de AcW als no regret maatregel. Weliswaar wordt daarmee slechts ongeveer 3,5% van de totale hoeveelheid aan medicijnen opgevangen[12], maar het systeem heeft meerwaarde voor de

[12] Grontmij, 2011. Zuivering geneesmiddelen uit afvalwater. Rapport W&E-1031332-LV/JJ, in opdracht van ministerie van IenM.

ziekenhuizen op logistiek gebied, waardoor de kosten relatief snel worden terugverdiend.
Het grootste volume aan geneesmiddelen wordt echter thuis gebruikt door patiënten. Daarom is de AcW van mening dat er niet aan te ontkomen is om hier vooral in te zetten op end-of pipe zuivering in de RWZI's. Bijkomend voordeel is dat daarmee ook andere microverontreinigingen worden verwijderd. Steeds nieuwe stoffen analyseren en aan de bron proberen te verwijderen, is dan minder nodig.

3.5.2 Gebiedsgerichte aanpak nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen
Naast de ketenaanpak is de commissie van mening dat voor landbouwgerelateerde waterkwaliteitsproblemen nu vooral een gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk is om verder te komen, naast de al bestaande generieke maatregelen[13]. Wel is generiek nodig dat het mestbeleid en het gewasbeschermingsmiddelenbeleid beter worden afgestemd op de doelen van het waterkwaliteitsbeleid.
Daarnaast moet het gebiedsspecifieke beleid goed worden gemonitord en kunnen lessen die daaruit worden getrokken aanleiding zijn om aanvullend of aangepast generiek beleid te formuleren. Om een dergelijk feedbackmechanisme te laten werken is het nodig het lerend vermogen van de betrokken partijen te versterken.

Welke maatregel het meest effectief is voor het verminderen van de concentraties nutriënten, is afhankelijk van de locatie. Dat hangt onder andere samen met grondsoort, teelt en type watersysteem. Het PBL heeft voorstellen op hoofdlijnen gedaan voor effectieve maatregelen per gebied. Die zouden verder gespecificeerd moeten worden door waterbeheerders in overleg met landbouwers. Dat kan dan leiden tot bedrijfswaterplannen per agrariër waar afspraken worden vastgelegd over de aanpak van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen.

Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) kan een rol vervullen in het invullen van het gebiedsgerichte spoor. In dat plan, dat door de landbouwsector is opgesteld, zijn ambitieuze doelen opgenomen voor het verminderen van de waterkwaliteitsproblemen veroorzaakt door de landbouw. In de Delta-aanpak waterkwaliteit heeft het DAW een prominente plek gekregen. Voor het doelbereik van de Kaderrichtlijn Water wordt daarmee voor een groot deel vertrouwd op de maatregelen van het DAW. De commissie heeft daarbij drie kanttekeningen.

Ten eerste wil zij benadrukken dat de landbouwsector niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de waterkwaliteitsdoelen op zich, maar alleen voor de emissies die de landbouw zelf veroorzaakt. De waterbeheerders blijven verantwoordelijk voor de waterkwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater en moeten emissiebeleid voeren. Zij moeten daarom ook de verantwoordelijkheid nemen voor het gebiedsgerichte spoor en vanuit die rol de veroorzakers van emissies aanspreken op hun bijdrage aan de waterkwaliteit.

Ten tweede is het huidige DAW nog te veel een verzameling met projecten die de sector bereid is aan te pakken. Er is daarbij te weinig vanuit de doelen geredeneerd. Over het doelbereik van de voorgestelde maatregelen is nog veel onbekend.

Ten derde wijst de AcW er op dat het DAW, om succesvol te zijn, veel minder vrijblijvend moet worden. Als het DAW niet goed op gang komt, is een stok achter de

---

[13] Verplichting tot verwijderen Nitraat en Fosfaat uit afvalwater. Mestbeleid.

deur nodig in de vorm van aangescherpt generiek beleid. De commissie heeft in de gesprekken de indruk gekregen dat het DAW nog onvoldoende van de grond komt en dat partijen (waterschappen, provincies, de landbouwsector) te veel op elkaar wachten. Waar wel activiteiten opgestart zijn betreft dat nu nog veelal pilots en voorbeeldprojecten. Om verder te komen dan pilots, dienen de huidige projecten goed te worden gemonitord en geëvalueerd op effectiviteit. Vervolgens moeten de goede voorbeelden verder worden uitgerold tot ze gemeengoed zijn en afrekenbaar kunnen worden gemaakt. Aandachtspunt hierbij is het meekrijgen van het 'peloton'. Voorkomen moet worden dat achterblijvers het tempo bepalen, zoals nu veel te veel het geval is.

De commissie adviseert om voor het terugdringen van emissies vanuit de landbouw per gebied breed te kijken naar waterkwaliteit in relatie tot bodemconditie en waterkwantiteit. Het koppelen van waterkwaliteitsbeleid aan andere belangen van de sector is een goede kans om verder te komen. In het algemeen geldt dat wanneer de bodemconditie goed is, dat helpt voor zowel de landbouw (betere opbrengst, verminderde gevoeligheid voor droogte en ziekten), als voor waterkwaliteit en het tegengaan van wateroverlast en droogte. Een vruchtbare bodem houdt nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen vast, en er vindt minder uitspoeling plaats van stoffen naar water. Hoe de bodemconditie verbeterd kan worden is gebiedsafhankelijk. Op veel plaatsen is bodemverdichting een probleem. In een aantal gebieden is ook de kwaliteit van het organische stof in de bodem onvoldoende. Maar dat laatste geldt zeker niet overal. Hier is locatiespecifiek onderzoek nodig naar de belangrijkste factoren voor bodemverbetering. De commissie adviseert om de resultaten van pilots op dit gebied, zoals de Vruchtbare Kringloop in de Achterhoek, goed te evalueren en de ervaringen breder te delen.

3.5.3 Ketenaanpak gewasbeschermingsmiddelen

Voor gewasbeschermingsmiddelen is, naast de gebiedsgerichte aanpak zoals hiervoor beschreven, ook een ketenaanpak van belang. Het gaat daarbij om aanpak in de hele keten van ontwikkeling, toelating, toepassing en zuivering. De commissie vindt dat in die aanpak in ieder geval een aantal schakels verder moeten worden uitgewerkt.

De regelgeving voor het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen is niet afgestemd op de grondwaterkwaliteitseisen. Rekening houden met waterkwaliteitseisen bij toelating van middelen is juridisch niet mogelijk[14]. De commissie vindt dat wel moet worden onderzocht hoe de terugkoppeling van gemeten normoverschrijdingen van concentraties in waterlichamen naar het toelatingsbeleid kan worden versterkt zodat mitigerende maatregelen kunnen worden genomen. Veel middelen mogen alleen onder bepaalde voorwaarden of bepaalde omstandigheden worden gebruikt. Dat is in de praktijk voor waterschappen moeilijk te handhaven. De relatie tussen monitoring, probleemanalyse en aanvullende maatregelen om emissies te reduceren moet sterker worden gelegd.

Een belangrijk knelpunt is verder dat middelen niet altijd volgens de laatste inzichten en regelgeving worden toegepast. Er is veel inzet nodig om gedragsverandering te bewerkstelligen. Brancheorganisaties, zoals Nefyto moeten worden ingezet voor het bevorderen van bewustwording en gedragsverandering bij de toepassing van middelen. Kennis hierover, zoals ontwikkeld in projecten als Schoon water voor Brabant, moet beter worden gedeeld. Het is in het belang van de branche zelf dat

[14] Brief staatssecretaris Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 31 mei 2013 (32 372, nr. 97) over onder andere de relatie van toelating gewasbeschermingsmiddelen en de Kaderrichtlijn Water.

waterkwaliteitsproblemen niet zodanig groot worden dat een verbod op middelen nodig is.

3.6 Governance

Voor de commissie staat voorop dat het voor een voortvarende aanpak van de waterkwaliteit essentieel is dat de verantwoordelijkheden van alle partijen helder zijn belegd. Dat is nu nog onvoldoende het geval, waardoor partijen hun verantwoordelijkheid kunnen ontlopen of naar elkaar kunnen blijven wijzen. In de Delta-aanpak waterkwaliteit moet de verantwoordelijkheidsverdeling daarom veel verder worden uitgewerkt. De commissie zal in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen doen voor die verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

Nationale aanpak met regie door het Rijk

Vanwege de ingewikkelde materie en de veelheid van actoren voor de aanpak van de waterkwaliteit is een nationaal programma noodzakelijk.
De Minister van IenM is systeemverantwoordelijk voor de waterkwaliteit en wordt vanuit Europa als eerste aangesproken op de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. De regie voor het nationale programma moet daarom bij haar liggen. Die regierol houdt in dat zij kaders vastlegt, zorgt voor samenhang tussen de verschillende onderdelen van de Delta-aanpak, dat zij monitort dat afspraken worden nagekomen, partijen aanspreekt als dat niet gebeurt en knopen doorhakt waar nodig. Binnen het kabinet moet zij ook de samenwerking met de andere relevante ministeries coördineren. De minister van IenM zal samen met haar collega-bewindspersonen generiek beleid formuleren of aanscherpen dat de randvoorwaarden bepaalt van de gebiedsgerichte invulling. Daarbij is zeer van belang dat beleid van verschillende departementen meer in samenhang wordt ontwikkeld dan nu het geval is. Met name het mestbeleid en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen moet worden afgestemd op de doelen voor waterkwaliteit. Op rijksniveau heeft ook de Nederlandse Voedsel en warenautoriteit een verantwoordelijkheid om het beleid met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen te handhaven.

De commissie vindt het Deltaprogramma waterveiligheid en zoetwater een voorbeeld hoe zonder formele macht toch de voortgang wordt bevorderd. Het Deltaprogramma is in staat gebleken om verbindingen zowel horizontaal als verticaal te organiseren. Ook de aanpak van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) kan als voorbeeld dienen voor de opzet van het nationale programma waterkwaliteit. In het NSL werken Rijk en lokale overheden samen aan verbetering van de luchtkwaliteit, door maatregelen te treffen waarbij rekening wordt gehouden met de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen. Net als bij waterkwaliteit zijn ook hier Europese grenswaarden het kader. Het programma wordt jaarlijks gemonitord en indien dat nodig blijkt worden extra maatregelen getroffen.
De AcW is bereid verder mee te denken over de opzet van een nationaal programma waterkwaliteit en de instrumenten die de minister kan inzetten voor de invulling van haar regierol.

Gebiedsregie waterkwaliteit bij waterschappen.

In de gebiedsgerichte uitwerking van maatregelen voor waterkwaliteit, moeten waterschappen de regie nemen. De waterschappen zijn de direct verantwoordelijke overheid voor waterkwaliteit. In die rol moeten zij de vervuilers aanpakken. Zij hebben bij uitstek de gebiedskennis en de contacten in de regio. Zij kunnen veel meer dan zij nu

doen een netwerkspeler worden, en dan met name in de relatie met de landbouw. Daarbij moeten zij uiteraard de provincies betrekken voor de afstemming van dit beleid in het bredere omgevingsbeleid. De structuur van de Regionale bestuurlijke overleggen (RBO's) moet worden versterkt zodat in die overleggen de gebiedsgerichte uitwerking van de doelen en maatregelen voor de waterkwaliteit kan plaatsvinden.
In het verleden keken de waterschappen op het gebied van nutriënten te veel naar het generieke beleid van de verschillende departementen (landbouw en water). De commissie vindt dat zij zelf meer initiatief moeten nemen voor een gebiedsgerichte aanpak.

Zelfsturing met duidelijke randvoorwaarden en afrekenmechanisme.
Private partijen spelen een belangrijke rol bij de verbetering van de waterkwaliteit. Die moeten naar de mening van de commissie ook veel meer hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Boeren zouden meer ruimte moeten krijgen om zelf zaken op te lossen binnen de randvoorwaarde dat zij emissies van hun sloten naar de grotere watersystemen beperken. De opgave is nu te veel bij de instituties belegd, boeren worden daarin te weinig betrokken. Meetgegevens van de waterschappen worden bijvoorbeeld niet aan de boeren teruggekoppeld. Agrarische waterverenigingen, naar analogie van agrarische natuurverenigingen, als organisatorische innovatie kunnen helpen het lerend vermogen in de sector te vergroten.
De commissie pleit hier wel voor heldere randvoorwaarden: generiek beleid dat eenduidig is en elkaar niet tegenspreekt (mestbeleid, waterkwaliteitsbeleid). Duidelijk moet zijn welke gebruiksruimte een watergebruiker heeft. Ook is versterkte handhaving van het beleid noodzakelijk, zeker gezien het feit dat zowel bij de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen als bij bemesting illegale activiteiten plaatsvinden. Samenwerking daarbij tussen waterschappen en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit is absoluut noodzakelijk. Daarnaast zijn de gevolgen van andere opkomende illegale activiteiten voor de waterkwaliteit, zoals het lozen van drugsafval nog onderbelicht. De aanpak daarvan moet worden versterkt.

Onderzoek naar de juiste prikkels
Om te bevorderen dat actoren hun verantwoordelijkheid nemen, moeten de juiste prikkels worden gehanteerd om hun gedrag te beïnvloeden. Onderzocht moet worden welke prikkels op welke manier kunnen worden ingezet en in welke combinatie. Een aantal prikkels moet naar de mening van de commissie zeker verder worden uitgewerkt.

- De mindset over waterkwaliteit bij ondernemers en burgers moet veranderen.
    1. Dat begint met bewustzijn van de waterkwaliteit in de eigen omgeving. Daarvoor is het belangrijk dat er ook waterkwaliteitsrapportages op lokaal niveau komen, zodat het dichterbij komt en voor agrarische ondernemers duidelijker wordt wat het gevolg is van eigen handelen.
    2. Koppel vervolgens waterkwaliteit meer aan de gevolgen ervan zoals mogelijke gezondheidsrisico's. Maatschappelijk wordt het waterkwaliteitsprobleem nu te weinig gevoeld, onder andere omdat de relatie waterkwaliteit met gezondheid niet heel sterk is gelegd.
- Financiële prikkels moeten worden versterkt op de volgende manieren:
    1. Relateren van de zuiveringsheffing aan emissies. Daarbij zou de zuiveringsheffing verder moeten worden gedifferentieerd zodat degenen die het goed doen minder betalen en de vervuilers meer. Dit past ook bij de aanbeveling van de OESO om de toepassing van het 'vervuiler betaalt' principe te versterken.

2. Boetes moeten worden verhoogd. De boetes voor het illegaal lozen van gewasbeschermingsmiddelen zijn nu laag (maximaal 2500 euro) en de pakkans is klein. En dat terwijl de economische belangen vele malen groter zijn. Onderzocht moet worden in welke mate de boetes verhoogd moeten worden om effect te hebben.

Bestuursakkoord Water: afspraken tussen overheden vastleggen
Het Bestuursakkoord Water is een geschikt instrument om de na te streven doelen en de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken overheden in vast te leggen. De AcW zal in de zomer van 2016 een apart advies uitbrengen over de onderwerpen waarvan de commissie vindt dat die in een geactualiseerd Bestuursakkoord Water aan de orde moeten komen. Waterkwaliteit is er daar één van.

3.7 Kennis

Er zijn nog veel kennisvragen, zowel over effecten van stoffen, als over de effectiviteit van maatregelen. Er is veel kennis beschikbaar, maar die is gefragmenteerd en werkt te weinig door in het beleid. Er wordt te weinig geleerd in de praktijk en effecten van maatregelen worden niet gevolgd.
Departementen sturen de kennisinstituten op verschillende manieren aan en binnen de kenniswereld zelf kan beter worden samengewerkt. De commissie adviseert daarom een gecoördineerd kennisprogramma waterkwaliteit op te zetten.

Een van de bevindingen van de AcW is dat onderzoek nu met name projectgestuurd is. Een programmatische aanpak van kennisopbouw voor waterkwaliteit ontbreekt. Er is niet perse extra geld nodig, maar wel meer focus en samenhang in de verschillende onderzoeken. Daarbij moet in ieder geval gedacht worden aan de volgende onderwerpen:

- voor nutriënten de samenhang tussen het bodem- en watersysteem en innovaties daarin in relatie met ontwikkelingen in de agro/food sector.
- voor nieuwe stoffen in beeld brengen van effecten, omvang en effectiviteit van maatregelen. Het eerder genoemde early warning systeem is daar onderdeel van.
- sociale kennis over prikkels en gedragsverandering, naast technische kennis.

Ook voor de organisatie van kennisontwikkeling en -doorwerking kan het Deltaprogramma een voorbeeld zijn. Dat heeft een gecoördineerd kennisprogramma dat helpt bij het stroomlijnen van de investeringen en de interactie tussen kennis en gebruikers is goed georganiseerd.